

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13955 *Pleno. Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Competencias sobre ordenación de la economía y en materia de Hacienda general, autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y de los entes locales: validez de los preceptos de las leyes estatales que establecen un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asúa Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1451-2002, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, apartado dos —que modifica el art. 146.1, de la Ley reguladora de haciendas locales— de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro —en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado en representación de dicha Cámara. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 12 de marzo de 2002, el Letrado del Parlamento de Cataluña en nombre y representación del mismo, interpuso recurso de inconstitucionalidad, de un lado, contra los arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2; y disposición adicional única, apartado 2 —que modifica el art. 146.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales— de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y, de otro lado, contra los arts. 2.5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados 1, 2, 3 y 4 —que modifican diversos extremos de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. La fundamentación que sustenta la impugnación de ambas leyes se resume a continuación.

a) La representación procesal del Parlamento de Cataluña hace referencia, en primer lugar, a la exposición de motivos, apartado II, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, reproduciendo varios párrafos de la misma. Dichos párrafos aluden al art. 149.1.11 y 14 CE como títulos habilitantes del Estado para dictar dicha ley y ponen de relieve que el objetivo de la estabilidad presupuestaria ha de alcanzarse de modo diferente en el sector público estatal y en las entidades locales que cuando se trata de las Comunidades Autónomas, pues en este último caso hay que fijar mecanismos que garanticen la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y es que mientras que las normas referidas al Estado y a las entidades locales pueden tener el carácter de ley ordinaria, la cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben revestir la forma de ley orgánica. Por tal razón, sigue indicando el párrafo reproducido de la exposición de motivos de la Ley 18/2001, se ha optado por elaborar dos leyes distintas, que deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta. Seguidamente, se reproducen otros párrafos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que señalan que la regulación orgánica incide en los mecanismos de coordinación entre la Hacienda estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria y complementa las previsiones de la Ley 18/2001.

Esta conexión y complementariedad de ambas leyes se deriva también de su parte expositiva, pues diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001 aluden a ello, estableciendo las remisiones correspondientes (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11 y disposición adicional única), remisión que se produce igualmente desde la Ley 18/2001 (art. 7 y disposición adicional quinta). Así pues, ambos textos legales forman un bloque de aplicación e interpretación unitaria y conjunta, lo que fundamenta la formulación también conjunta de sus alegaciones.

b) A continuación la demanda se refiere a los objetivos de la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria que sirven como argumento justificativo de las dos leyes recurridas. Así, los objetivos de estabilidad y crecimiento económicos establecidos en el marco de la Unión Europea y Monetaria orientan las leyes impugnadas, a pesar de que ambas explicitan que se aprueban al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, como se desprende de la lectura de la exposición de motivos, apartado I, de la Ley 18/2001 y de su parte dispositiva, específicamente de su art. 1, que describe el objeto de dicha Ley. Otro tanto se deriva del art. 1 de la Ley Orgánica 5/2001 y también de su art. 4, que establece una «sanción» en forma de responsabilidad financiera para las Comunidades Autónomas que incumplan las obligaciones impuestas provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones contraídas por España y la Unión Europea en el marco del Pacto de estabilidad y crecimiento.

c) Con este punto de partida, el Letrado del Parlamento de Cataluña señala a continuación la falta de concordancia existente entre el contenido normativo de las dos leyes recurridas y los objetivos de estabilidad presupuestaria definida en el Derecho europeo.

Para justificar esta falta de concordancia, dicha representación reproduce el actual art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece las pautas de la disciplina presupuestaria atendiendo, de un lado, a criterios de proporción entre el déficit público, previsto o real, y el producto interior bruto y, de otro, a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, previendo para ambos casos valores de referencia que no pueden rebasarse. Estos valores de referencia han sido recogidos en el Protocolo sobre procedimiento aplicable, en caso de déficit excesivo. La representación autonómica alude también al marco normativo que configura el Pacto de estabilidad y crecimiento y que está compuesto por la Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 y por los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/1997, de 7 de julio de 1997, del Consejo, sobre aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Todas estas normas tienen como

finalidad conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, adoptando medidas correctoras en caso contrario. Del conjunto de normas citadas se destaca que los objetivos europeos incorporan criterios de flexibilidad, siendo admisible un cierto nivel de déficit y también que en caso de superación de dicho nivel se atiendan las circunstancias económicas del Estado miembro para determinar su excepcionalidad o temporalidad.

Sin embargo, el Letrado del Parlamento de Cataluña aduce que las leyes recurridas no se atienden al marco normativo europeo de referencia. Así, reproduce el art. 3 de la Ley 18/2001, señalando que aunque su apartado 1 llama al marco fijado en el Pacto de estabilidad y crecimiento, su apartado 2 contiene una definición de estabilidad presupuestaria para el sector público no comercial y para las entidades del sistema de Seguridad Social que restringe la idea de «déficit no excesivo», concibiéndolo como «no déficit», de manera que si el objetivo europeo es que la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto no sobrepase el 3 por 100 del producto interior bruto, la Ley 18/2000 pretende suprimir en todo caso el déficit público previsto o real, independientemente de la evolución del producto interior bruto. Así, aunque el apartado 3 del art. 7 de la Ley 18/2001 alude a posibles situaciones excepcionales de déficit presupuestario, dicha Ley no se atiende a la concepción que tiene la normativa europea [Reglamento (CE) del Consejo núm. 1467-1997], que vincula dichas situaciones con la responsabilidad del Estado miembro, sino que reafirma el criterio del objetivo de «no déficit», sin que se precisen en qué circunstancias o condiciones se puede producir la aprobación de un presupuesto por el Estado o por las Comunidades Autónomas en situación de déficit presupuestario.

Esta falta de concordancia de las leyes recurridas con el Derecho europeo se hace más manifiesta si atendemos al hecho de que desde 1992 el Estado y las Comunidades Autónomas han establecido acuerdos para limitar la deuda y el déficit público. Esta política de colaboración y coordinación se ha seguido de forma general y si en el ámbito local ha implicado un equilibrio sin déficit en los últimos cinco años, ha permitido también cerrar el ejercicio 2001 sin déficit desde la perspectiva del conjunto de las Administraciones públicas, como reconoce el dictamen del Consejo de la Unión Europea de 12 de febrero de 2002. En el mismo dictamen el Consejo se hace eco de la aprobación de la Ley 18/2001 y de las reformas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a partir de 2002, remarcando que no preconiza ningún modelo en concreto de coordinación interna entre la Administración central y las Administraciones regionales.

Por tanto, si la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 no se justifican necesariamente en el Derecho europeo, el análisis de su constitucionalidad ha de hacerse con la perspectiva de que el Estado tenga título competencial suficiente para imponer a las Comunidades Autónomas y entes locales los criterios de estabilidad presupuestaria que contienen y de que las restricciones y limitaciones previstas sean proporcionales a los objetivos pretendidos, aunque el Tribunal Constitucional ha afirmado que la «propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, FJ 5), por lo que prestar atención a la normativa comunitaria aplicable puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente [...] el esquema interno de distribución de competencias» (STC 128/1999, FJ 9).

d) La demanda plantea seguidamente que el art. 3.2 de la Ley 18/2001 implica una limitación general a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que excede de las competencias estatales previstas en el art. 149 CE.

A pesar de que la disposición final segunda de la Ley 18/2001 afirma que ha sido dictada al amparo de las reglas 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE, lo cierto es que de su contenido se deduce una prelación en beneficio del art. 149.1.13 CE, pues el art. 1 de dicha Ley hace referencia a la regla 13 del art. 149.1 CE como fundamento para establecer «los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos». La representación autonómica interpreta lo señalado en el sentido de que

los Estados son los responsables ante la Unión de la aplicación del Derecho europeo (art. 93 CE y SSTC 252/1988 y 80/1993) y de que dicho Derecho no altera el reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, considera que la cita del art. 149.1.13 CE en la disposición final segunda de la misma Ley 18/2001 implica que, al margen de los principios del Derecho europeo sobre la estabilidad presupuestaria, el contenido normativo impuesto constituye un denominador común de vigencia para todo el territorio nacional.

A continuación, la representación del Parlamento de Cataluña hace referencia a distintas Sentencias de este Tribunal sobre el alcance del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, 171/1996, 133/1997 y 62/2001), extrayendo de ellas que este título competencial no puede vaciar de contenido a las competencias de las Comunidades Autónomas. Tras ello, dicha representación aduce que es necesario distinguir entre la estabilidad presupuestaria como objetivo de la política económica y la estabilidad presupuestaria como medida jurídica impuesta al sector público. En cuanto a la estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica, sostiene que se encuadra en el art. 149.1.13 CE y se enmarca en la política europea antes comentada. Sin embargo, la traducción jurídica de ese objetivo de política económica no es proporcionada a la consecución de dicho objetivo ni respeta la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecida en la Constitución, puesto que la Ley 18/2001 no establece ningún criterio adicional que permita flexibilizar la imposición del «no déficit».

Así, destaca que no puede desconocerse la relación existente entre déficit público y producto interior bruto en el sentido de que una reducción del primero genera un impacto negativo en el crecimiento. Además, existe otra relación entre crecimiento del producto interior bruto y reducción del déficit, pues un incremento del producto interior bruto conlleva una reducción del déficit y de la tasa de paro. Por tanto, si crece la economía disminuye el déficit y si éste se reduce la economía crece menos, lo que implica que para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria hay que permitir un margen de déficit posible que permita incidir en las situaciones coyunturales en las que el crecimiento económico no sea el esperado o en las que la tasa de paro crezca excepcionalmente. En la Unión Europea este margen es del 3 por 100, mientras que la Ley 18/2001 pretende suprimirlo.

Otro aspecto a tener en cuenta es la relación entre inversión pública y crecimiento y en este sentido el art. 158.2 CE, al definir el fondo de compensación para corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, destina dicho fondo a gastos de inversión, lo que, a su vez, se correlaciona con las competencias de la Generalitat en materias como obras públicas, carreteras, ferrocarriles, transportes y comunicaciones y aprovechamientos hidráulicos (art. 9.13, 14, 15 y 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC). Por otro lado, no hay evidencias de que una reducción de la inversión implique una reducción del déficit, pese a lo cual la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 no sólo no establecen elementos de ponderación vinculados a un déficit moderado, sino que sancionan el incumplimiento de la obligación del no déficit, limitando el recurso al crédito como instrumento de financiación a pesar de estar vinculado a la inversión de las Comunidades Autónomas y de los entes locales (arts. 14.2 LOFCA y 50.1 de la Ley 30/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales).

En consecuencia, las medidas legales previstas no sólo no son indispensables para alcanzar el objetivo económico sino que tampoco son legítimas y adecuadas a la Constitución por afectar a la autonomía política de las Comunidades Autónomas, que es un principio que preside la organización territorial del Estado (SSTC 135/1992, FJ 8; 32/1981, FJ 3; y 104/2000, FJ 4) y también a su autonomía financiera, que implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos para ejercer las propias competencias (SSTC 63/1986, 201/1998 y 96/1990).

En suma, no es constitucionalmente admisible que el legislador estatal condicione esta autonomía política y financiera a través de la imposición de un modelo presupuestario en el que se condicionen los ingresos y en el que los gastos, incluidos los de inversión, deben sufragarse prácticamente de forma exclusiva por la vía fiscal,

con práctica exclusión del recurso al crédito. En consecuencia, deben reputarse inconstitucionales por exceder del alcance del art. 149.1.13 CE y ser desproporcionados a los objetivos de política económica, restringiendo la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 137 y 156.1 CE), el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y, por conexión, los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/2001: arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4, disposición adicional única, apartado uno, en cuanto a la modificación del art. 2.1 b) LOFCA; apartado tres, en cuanto a la modificación del art. 14.3 LOFCA; y apartado cuatro, en lo atinente a la modificación del art. 21.1 LOFCA, todos ellos de la Ley Orgánica 5/2001.

f) A continuación el Letrado del Parlamento de Cataluña argumenta que la obligación de las Comunidades Autónomas, impuesta por el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, de elaborar un plan de saneamiento y someterlo a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas es contrario a la autonomía de Cataluña.

De acuerdo con dicho precepto, si el Parlamento de Cataluña aprueba los presupuestos de la Generalitat en situación de déficit, por pequeño que sea, se deberá aprobar un plan económico-financiero de saneamiento. Lo mismo ocurre si el déficit es de resultado. El precepto impone que dicho plan sea aprobado por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma si su normativa así lo exige, incluyendo en él la definición de las políticas de ingresos y gastos que deba aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes, remitiéndose al Consejo de Política Fiscal y Financiera, el cuál al margen de lo previsto en el art. 153 CE, controlará la actividad del Parlamento de Cataluña mediante la comprobación de la idoneidad de las medidas, requiriendo a la Comunidad Autónoma un nuevo plan si el primero no fuese satisfecho.

Por tanto, el precepto contempla una posición de superioridad jerárquica del Consejo de Política Fiscal y Financiera respecto del Parlamento de Cataluña que subvierte los principios fundamentales del Estado Autonómico. El Parlamento de Cataluña tiene competencia para aprobar las leyes de presupuestos de la Generalitat de Cataluña con todas las limitaciones que derivan de ser un Parlamento de una Comunidad Autónoma, pero la adecuación de dichas leyes a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad, que es el único parámetro de control, sólo lo puede realizar el Tribunal Constitucional. Debe recordarse que el Tribunal ha considerado inconstitucionales ciertas medidas legislativas que suponían controles excesivamente intensos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STC 76/1983, FJ 12 y 14).

Por tanto, deben reputarse inconstitucionales por invadir la autonomía financiera de la Generalidad, garantizada por el art. 156.1 en conexión con el art. 153 CE, y por reducir las potestades de elaboración y aprobación del presupuesto de la Comunidad Autónoma, los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/2001: apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y, por conexión, el apartado dos de la disposición adicional única —con relación a la letra b) que se añade al art. 3.2 LOFCA—.

g) Por último, para el Letrado del Parlamento de Cataluña, la Ley 18/2001 vulnera también la autonomía local y las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de tutela financiera de los entes locales.

La Ley 18/2001 señala que también los entes locales deben adecuar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 19 y disposición adicional única, apartado 2), para lo cual el Gobierno fijará anualmente dicho objetivo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 20.1). Se atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y los entes locales, la labor de informar con carácter previo los objetivos de estabilidad fijados por el Gobierno (art. 20.2). La corrección de las situaciones de desequilibrio requerirá la aprobación de un plan de reequilibrio por el Pleno de la corporación, cuyo seguimiento se atribuye al Ministerio de Hacienda (art. 22). En cuanto a las operaciones de crédito, se harán teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos

de estabilidad (art. 23.1 y apartado 1 de la disposición adicional única) y será necesario que el plan económico-financiero permita la desaparición en tres ejercicios de la situación de desequilibrio (art. 23.2).

La Constitución garantiza en sus arts. 137 y 140 la autonomía de las provincias y municipios pero no contiene respecto de los entes locales un precepto similar al art. 156.1. Aunque la referencia a la financiación local en el art. 142 CE se hace en términos de garantía de la suficiencia, no puede negarse la autonomía financiera de estos entes locales, tanto por ser inherente a su autonomía (art. 137 CE) como por su conexión con otros preceptos constitucionales (arts. 133.2 y 133.4 CE), siendo así reconocida por la doctrina del Tribunal (STC 237/1992, FJ 6). Admite la representación autonómica que la autonomía financiera de los entes locales tiene un alcance más reducido que la de las Comunidades Autónomas y que la capacidad del Estado respecto de dichos entes, ex art. 149.1.14 CE, es mayor que respecto de la Comunidad Autónoma. Pero matiza que los entes locales se han de someter tanto a la tutela financiera del Estado como a la de las Comunidades Autónomas (para el caso de Cataluña, ello deriva del art. 48 en conexión con el art. 9.8, ambos EAC), pero la competencia estatal en ningún caso puede ser plena y vaciar la autonomía financiera de dichos entes, como hacen las leyes recurridas, reiterando los argumentos expuestos respecto a la vulneración de la autonomía de la Generalidad. En todo caso, también se señala que los objetivos europeos de estabilidad derivados del art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Pacto de estabilidad y crecimiento se han conseguido en el ámbito local hasta el último ejercicio de 2001.

En conclusión, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito local es inconstitucional, tanto en cuanto al art. 3.2 como a los arts. 19 y 23.2 y el apartado 2 de la disposición adicional única de la Ley 18/2001, por vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada y al autonomía financiera de los entes locales.

Además de lo indicado en cuanto a la vulneración de la autonomía local por la Ley 18/2001, ésta también se proyecta sobre la tutela financiera que la Generalitat ha de ejercer sobre los entes locales de Cataluña (art. 48.1, en conexión con el art. 9.8, ambos EAC). Según las SSTC 56/1983 y 57/1983, las tutelas financieras del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre los entes locales no se superponen ni se acumulan, sino que ambos aspectos, según insiste la STC 233/1999, FJ 4, han de complementarse, de manera que la primera no puede anular o vaciar a la segunda. Por tal razón, se reputan inconstitucionales los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, que prevén sistemas de relación y de control del Estado respecto de los entes locales que excluyen la intervención de la Generalidad, desconociendo, en cuanto al control, la doctrina de la STC 179/1985, que declaró no aplicable a Cataluña el apartado 2 del art. 7 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento de las haciendas locales.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 28/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 30 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 7 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 30 de abril de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 10 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

6. El día 16 de mayo de 2002 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de dicha Cámara, comunicando que comparece en relación con los recursos de inconstitucionalidad números 1451-2002, promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 1455-2002, promovido por el mismo órgano de la Comunidad Autónoma y 1460-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como en relación con los recursos números 1462-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1461-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, 1463-2002, promovido por las Cortes de Castilla-La Mancha, 1467-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1471-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1473-2002, promovido por el Gobierno de Aragón, 1487-2002, promovido por las Cortes de Aragón, 1488-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, 1505-2002 y 1506-2002, promovido por Diputados del grupo parlamentario socialista y 1522-2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, todos ellos relacionados con la Ley 18//2001, de 12 de diciembre, y con la Ley Orgánica 5/2002, de 13 de diciembre.

Al respecto señala que el Senado ha adoptado el acuerdo de personarse en los referidos recursos de inconstitucionalidad y de formular alegaciones en los cuatro referidos en primer lugar. Asimismo solicita la acumulación de todos los recursos mencionados por cumplir lo dispuesto en el art. 83 LOTC y la suspensión del plazo para formular alegaciones.

7. Con fecha 29 de mayo de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1451-2002, que resumidamente se exponen.

a) Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte demandante, el Abogado del Estado expone el contenido y finalidad de las leyes recurridas, que queda expresado en la exposición de motivos de la Ley 18/2001. Según el legislador se trata de adoptar una importantísima medida de política económica dirigida a mantener y prolongar el ciclo expansivo económico actual, actuando sobre el sector de la política económica en el que el Estado tiene un margen de actuación, al ser mínima su posibilidad de intervenir en la política monetaria, que recae en el Banco Central Europeo. Por ello, el margen de intervención del Estado se localiza en las políticas estructurales y en la política presupuestaria, esfera esta última en la que inciden las medidas contenidas en las leyes recurridas, que se refieren a los principios de estabilidad presupuestaria — definido como equilibrio o superávit— plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Estas medidas tienen en cuenta las decisiones y recomendaciones adoptadas en el ámbito europeo (Pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997 y en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000).

Sin ánimo de exhaustividad y señalando que el acierto técnico o político no puede ser objeto de debate constitucional en esta sede, el Abogado del Estado relaciona las razones que fundamentan las medidas legales. En primer lugar, alude a la consolidación fiscal que, consistiendo en cerrar los presupuestos de modo que los gastos se financien con los ingresos sin endeudamiento, ha llevado a la eliminación del déficit público en el ejercicio de 2001 por primera vez en la historia de la democracia, haciendo posible el crecimiento económico español a mayor ritmo que los socios europeos, y todo ello en un contexto de

desaceleración de la economía mundial. En este sentido, la prioridad del equilibrio presupuestario es la posición más adecuada para afrontar esa desaceleración, dando continuidad al crecimiento y a la creación de empleo. El principio de estabilidad presupuestaria o superávit se complementa con el de plurianualidad, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, de modo que los gastos que atienden a la población pasiva conllevarán, bien recortes en otras partidas —sistema de pensiones, gastos sanitarios—, bien aumento de otros ingresos. Por tanto, mientras se abordan las profundas reformas dirigidas a viabilizar el sistema, se trata de ir generando un margen financiero a través del objetivo de la estabilidad presupuestaria. Estamos, pues, en conclusión, ante un objetivo de política económica general materializado mediante medidas de política presupuestaria.

Esta actuación en política presupuestaria, para que sea eficaz, ha de proyectarse en todas las Administraciones públicas, aunque ello se impone en algunos casos directamente y en otros a través de fórmulas de coordinación. El Abogado del Estado precisa que en este apartado introductorio analizará por separado las medidas de orden presupuestario que se refieren a las Comunidades Autónomas y las que se refieren a las entidades locales, pues, aun siendo similares, requieren distinto tratamiento.

Así, en primer lugar, señala que el art. 3 de la Ley 18/2001 dispone en su apartado 2 que, respecto de las tres Administraciones —estatal, autonómica y local— la estabilidad presupuestaria ha de entenderse como situación de equilibrio o superávit, computada según la definición dada por el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales y sin perjuicio de situaciones excepcionales.

En segundo lugar, dicha ley prevé que las Comunidades Autónomas podrán «establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria». Por tanto, serán aquéllas las que, en ejercicio de sus competencias, actúen de modo preciso para alcanzar el objetivo a cumplir.

En tercer lugar, se prevé un régimen excepcional para las situaciones de déficit presupuestario que, en el caso de las Comunidades Autónomas, consistirá en que deberán exponer las causas que ocasionan el déficit y formular un plan a medio plazo para su corrección. Si la situación de déficit se produce por la aprobación de presupuestos que no cumplen el objetivo de equilibrio, el plan tiene por objeto los tres ejercicios siguientes y se somete al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que si dicho Consejo estima que las medidas del plan no son adecuadas para la corrección se requiere a la Comunidad para que formule otro plan. En el caso de que la situación de desequilibrio se produzca no en la aprobación del presupuesto, sino en su liquidación, se deberá presentar un plan para la corrección en los mismos términos que en el caso anterior. La fórmula legal supone la intervención de un órgano de coordinación, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, permitiéndose que sea la Comunidad Autónoma la que decida cómo actuar, esto es, sin imponer forzosamente una solución.

En cuarto lugar, se fija un procedimiento para establecer el objetivo de equilibrio presupuestario para cada Comunidad Autónoma, partiendo de que en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas, sometiéndolo al Congreso y al Senado para su aprobación. A continuación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera fija el objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma; en caso de que no hubiera acuerdo en el seno de dicho órgano, las Comunidades deben aprobar y liquidar sus presupuestos de acuerdo con el principio de equilibrio previsto en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, es decir, con equilibrio o superávit. El acuerdo tiene carácter trienal, aunque se adopta cada año, modulándolo así en virtud de la situación económica del momento.

En quinto lugar, se establece un sistema de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria, correspondiendo asumir a las Comunidades

Autónomas las responsabilidades que se derivasen del incumplimiento de las leyes recurridas o de los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Economía y Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, en sexto lugar, el régimen legal se completa con un mayor control y restricción del acceso al crédito de las Comunidades Autónomas, modificándose el art. 14 LOFCA para exigir autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda u otras operaciones al crédito.

Con todas estas medidas no se afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica relativas a la previsión de ingresos y autorización de gastos respecto de cada una de las partidas del presupuesto, de manera que se produce la menor incidencia posible en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha autonomía es cada vez mayor en la vertiente de los ingresos y se ha vuelto a ampliar con el nuevo sistema de financiación, conteniéndose en la Ley Orgánica 7/2001 todo un catálogo e innovaciones en relación con la cesión de tributos estatales (impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales de fabricación, sobre electricidad y especial sobre determinados medios de transporte), mayores competencias normativas sobre los impuestos ya cedidos, sistemas de recargos o nuevos mecanismos de participación en ingresos del Estado, etc. De todo ello concluye el Abogado del Estado que no se puede afirmar que el endeudamiento sea el único recurso que queda a las Comunidades Autónomas para financiar sus gastos, precisando también que las leyes recurridas admiten excepcionalmente el déficit y el acceso al crédito aunque sea con medidas de coordinación.

En relación con la Administración local las previsiones son similares. Se fija un objetivo de estabilidad con informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local y ulterior aprobación del Congreso y del Senado; se impone la elaboración de un plan económico-financiero para los entes locales que no cumplan el objetivo y, finalmente, se prevé un régimen de autorización de operaciones de crédito y endeudamiento.

b) A continuación el Abogado del Estado incide en el principio de estabilidad presupuestaria y en su relación con la normativa y las recomendaciones de la Unión Europea.

La estabilidad presupuestaria como objetivo de política económica se manifiesta en la Unión Europea desde su Tratado constitutivo. Así, su actual art. 4.3 alude a los principios rectores de las acciones de los Estados miembros: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El art. 104 desarrolla estos principios en relación con el déficit público, previendo la supervisión por el Consejo de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como la adopción de medidas en caso de incumplimiento. El Pacto de estabilidad y crecimiento, contenido en la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 (97/C236/01), se transformó en el Reglamento núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y en el Reglamento núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Cita también las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Santa Maria da Feira en junio de 2000, dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, más allá del nivel mínimo, para cumplir el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Estas previsiones no contienen, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de medidas concretas de política económica para alcanzar el objetivo común señalado, pues las mismas quedan en manos de los Estados. En este sentido, el dictamen del Consejo de 12 de febrero de 2002, relativo al programa español de estabilidad actualizado 2001-2005, pone de manifiesto que las medidas incluidas en la Ley 18/2001 se consideran muy favorables.

El Abogado del Estado destaca que el objetivo de la Unión Europea no es conseguir un endeudamiento neto máximo del 3 por 100, sino sanear las cuentas públicas para que la inexistencia de déficit permita el éxito en las políticas de crecimiento y pleno empleo, de modo que dicho 3 por 100 aparece como el punto en que se requiere una acción

inmediata de corrección, (en general, los arts. 4.3 y 104 del Tratado y, en especial, el Reglamento 1467/1997 y la resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 —Pacto de estabilidad y crecimiento—, aludiendo esta última al objetivo a medio plazo de situaciones próximas al equilibrio o de superávit). A partir de esta premisa, el Estado español ha adoptado distintas decisiones legislativas de ordenación de su política económica, no tratándose del simple desarrollo o ejecución de decisiones europeas, sino de adopción de medidas de carácter estatal en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea.

c) El Abogado del Estado expone a continuación que el recurso de inconstitucionalidad parte de la premisa de que los fines que persiguen las leyes impugnadas son los de la Unión Europea, concluyendo de ello que como ésta no impone el equilibrio o el superávit presupuestario existe un exceso competencial en el ejercicio del título contenido en el art. 149.1.13 CE. La demanda entiende, en suma, que la imposición del equilibrio presupuestario o superávit sin ningún criterio de flexibilización no es proporcionada al objetivo y vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Para el Abogado del Estado, esta tesis impugnatoria se apoya en premisas que no responden a la realidad. De un lado, rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea que el déficit presupuestario no supere el 3 por 100, sino alcanzar una situación de equilibrio o superávit. Como quiera que el objetivo se adoptó en 1997 con el Pacto de estabilidad y crecimiento, hoy, en el año 2002, pueden orientarse las políticas económicas de los Estados en la dirección de reducción del déficit.

En este sentido, el objetivo de las leyes recurridas no es, exclusivamente, cumplir los mínimos exigidos por la normativa comunitaria, sino que llega más lejos, como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, y pretende potenciar el crecimiento y una convergencia real con los países más desarrollados. Se trata, por tanto, de un régimen normativo nuevo a través del cual el Gobierno puede, ex art. 149.1.13 CE, ejecutar decisiones de política económica de control del déficit, decisiones que se adoptan anualmente con la aprobación del Congreso y el Senado. Tampoco es correcto, continúa afirmando el Abogado del Estado, que no existan criterios de flexibilización del objetivo, pues cabe aprobar y liquidar los presupuestos sin cumplir el principio de estabilidad, pero en ese caso se establecen medidas para corregir la situación. Cabe también concretar el principio de estabilidad para cada Comunidad Autónoma con la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también el planteamiento de la demanda de que el principio de estabilidad, concebido en la forma en que lo hacen las dos leyes recurridas, frene al crecimiento y la creación de empleo. Es ésta una crítica política o, si se quiere, técnica, a la orientación del legislador de la política económica nacional, pero estos planteamientos no pueden sustentar un pronunciamiento de constitucionalidad, pues la Constitución no impone orientaciones políticas determinadas. La bondad técnica o la eficacia de las medidas para alcanzar los objetivos previstos no tiene trascendencia constitucional y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones refiriéndose a la libertad del legislador en el empleo de dichas medidas (así, STC 222/1992).

d) A continuación, el Abogado del Estado rechaza que las leyes recurridas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Para la demanda dicha autonomía supone la plena disponibilidad por las Comunidades Autónomas de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias, afirmando que dichas leyes conculcan este principio al suponer una restricción casi absoluta del crédito como medio de financiación.

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha recogido de un modo tan absoluto el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo afirmado en el recurso, el Tribunal ha reconocido que la competencia estatal para dirigir la política económica puede

incidir en la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y también puede hacerlo en la de los ingresos. Además, también ha reconocido el Tribunal la constitucionalidad de las medidas del Estado para autorizar operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

Así, en cuanto a la limitación de las potestades autonómicas de gasto, alude a las reiteradas Sentencias que reconocen al legislador estatal la posibilidad de limitar el aumento global de las retribuciones de los funcionarios, citando las SSTC 96/1990, FJ 3, y 62/2001, FJ 2. En definitiva, es la repercusión de las medidas de que se trate en la política económica lo que justifica su constitucionalidad, de manera que cuanto mayor sea dicha repercusión mayor puede ser la incidencia de la intervención estatal en la autonomía financiera automática. En su criterio, tal es el caso de la estabilidad presupuestaria, que en la actualidad constituye uno de los pilares esenciales de la política económica general.

Por lo que se refiere a la vertiente de los ingresos, la STC 13/1992, FJ 7, ha señalado que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto que por la existencia de un sistema tributario propio con potencia recaudatoria suficiente para cubrir sus necesidades financieras. Por tanto, tampoco desde la vertiente del ingreso la autonomía financiera autonómica es un concepto absoluto, especialmente porque la Hacienda autonómica se nutre en buena medida de la aportación de partidas de los presupuestos del Estado. Finalmente, en cuanto a las decisiones que el Estado puede adoptar respecto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la STC 11/1984, FFJJ 5 y 6, incardina la potestad autorizatoria del Estado en la llamada Constitución económica, es decir, la considera un instrumento de la política económica, precisando que la potestad autorizatoria estatal, que se sustenta en el art. 149.1.11 CE, es de especial relevancia y está al servicio de una única política monetaria.

De todo lo expuesto se puede concluir que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está condicionada por la coordinación con la Hacienda estatal y por el ejercicio de otras competencias estatales, de manera que es necesario examinar en cada caso la decisión del Estado que incida en la autonomía financiera autonómica para apreciar si aquél se excede o no de las competencias que le atribuye la Constitución. En este sentido, el Abogado del Estado manifiesta que la intervención prevista en las leyes recurridas del Consejo de Política Fiscal y Financiera responde a la actuación de coordinación que es propia de dicho órgano. Además, aduce que la incidencia de las medidas controvertidas en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no es tan intensa como pretende el recurso, pues únicamente tiene por objeto evitar el endeudamiento (art. 14 LOFCA) y no se proyecta en absoluto sobre los ingresos y gastos. En conclusión, el régimen previsto se encuentra dentro del margen de actuación estatal, teniendo en cuenta su evidente encuadramiento en la ordenación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

e) El Abogado del Estado examina a continuación la medida consistente en la elaboración de un plan de saneamiento y su sometimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Manifiesta que esta medida tiene por objeto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y supone una manifestación del principio de coordinación. En efecto, el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria globalmente para todas las Comunidades Autónomas, remitiéndose dicho objetivo global al propio Consejo para que éste apruebe el objetivo concreto para cada Comunidad Autónoma. Por tanto, las Comunidades Autónomas han podido expresar su opinión en el seno de dicho órgano, correspondiendo a cada una de ellas su cumplimiento a través de su ley de presupuestos, con la precisión de que si no se hubiese alcanzado el acuerdo dichos presupuestos deberán aprobarse en situación de equilibrio. Si las Comunidades Autónomas no aprueban los presupuestos según lo señalado, deberán presentar un plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera y si dicho plan no se aprobara deberán presentar otro.

Para el Abogado del Estado este *iter* se basa en el principio de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado, previéndose distintos momentos en los que aquéllas pueden expresar su opinión, concluyendo que al final del proceso no existe una imposición forzosa *ex lege* a las Comunidades Autónomas en la configuración de su presupuesto. En contra de lo aducido por la demanda, no considera aplicable en este caso la doctrina de la STC 76/1983, porque lo que se declaró inconstitucional en dicha Sentencia fue un precepto que preveía una situación similar a la prevista en el art. 155 CE. Tampoco considera extensible aquí lo señalado en el fundamento jurídico 14 de la misma STC 76/1983, pues en este caso no existe un acuerdo necesario y vinculante del órgano de coordinación. Por tanto, no se produce infracción del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

f) En cuanto a la alegada infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el Abogado del Estado manifiesta que la Ley 18/2001 supone, en el ámbito de la Administración local, una mínima innovación del ordenamiento jurídico, ya que el control del déficit y la tendencia a aprobar y liquidar los presupuestos locales en equilibrio ya estaba vigente tras las últimas modificaciones de la Ley de haciendas locales.

El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con la autonomía financiera local. Se cita la STC 104/2000, FJ 4, que, remitiéndose a abundante doctrina precedente, vincula dicha autonomía financiera local con la suficiencia de recursos para ejercer sus competencias y, por ello, el Abogado del Estado señala la conexión de dicha autonomía financiera con el sistema tributario como principal fuente de ingresos de Derecho público y, dada la insuficiencia de aquél, con su participación en los ingresos del Estado. La misma STC 104/2000, FJ 5, por remisión a la STC 96/1990, insiste en que es al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE).

De acuerdo con esta doctrina, el Abogado del Estado sostiene que las leyes recurridas no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues en absoluto se ha acreditado que sus disposiciones provoquen una situación de insuficiencia de las haciendas locales, acreditación que la propia STC 104/2000, FJ 5, exige para apreciar infracción del principio de autonomía local.

g) El Abogado del Estado, por último, centra su alegato en argumentar que las leyes recurridas tampoco conculcan la tutela financiera de los entes locales que compete ejercer a las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, comienza señalando que el Estado puede incidir en el ámbito presupuestario de los entes locales a partir de la habilitación que le otorga el art. 149.1.18 CE, pues las disposiciones en materia presupuestaria local forman parte del régimen jurídico de dichos entes. Además, la regla 14 del art. 149.1 CE otorga al Estado un título específico sobre las haciendas locales, como han reconocido, entre otras muchas, las SSTC 179/1985, FJ 1 y 3; y 233/1999, FJ 4. Específicamente operan también las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE, como ha reconocido la antes citada STC 233/1999, FJ 21, cuando estén afectadas las operaciones de crédito a formalizar con el exterior o las que se instrumenten mediante deuda o cualquier apelación al crédito público. En todo caso, las disposiciones de las leyes recurridas han de ser consideradas en su unidad, de modo que los títulos competenciales del Estado a que se ha hecho alusión se proyectarán en mayor o menor medida en cada precepto, siendo artificioso considerarlos aislados, como reconoció el Tribunal en la antes citada STC 179/1985, FJ 1.

Por último, el Abogado del Estado indica que no cabe olvidar que la regulación discutida contiene una cláusula de salvaguardia de la competencia autonómica (arts. 19, 20.1 y 22.2 de la Ley 18/2001). Por tanto, las competencias que contiene el capítulo III de esta ley se refieren al objetivo específico de la estabilidad presupuestaria local, de manera que queda un amplio margen para que las Comunidades Autónomas ejerciten su propia tutela sobre los entes locales.

De todo lo expuesto deriva el Abogado del Estado que el art. 19, relativo al objetivo de estabilidad presupuestaria local, es acorde con la Constitución al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 y 18 CE.

Lo propio ocurre con el art. 20, referido a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en cuanto supone eludir en la medida de lo posible el acceso al crédito, pues tiene la cobertura constitucional de las reglas 11, 13 y 14 del art. 149.1 CE. Otro tanto sostiene respecto de los arts. 21, sobre la obtención de información para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad, y 22, sobre corrección de situaciones de desequilibrio mediante la verificación del plan económico-financiero, que encuentra sustento en las mismas reglas 11, 13 y 14 del art. 149.1 CE. El Abogado del Estado insiste en que la tutela financiera estatal no tiene la amplitud que la STC 179/1985, FJ 1, consideró inadecuada, pues en este caso se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria, apreciando si los presupuestos están nivelados.

Por último, las medidas de autorización de las operaciones de crédito también quedan salvaguardadas, ex art. 149.1. 11 y 13 CE, como señala la STC 233/1999, FJ 21.

Como consecuencia de todo lo argumentado, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos recurridos.

8. Mediante providencia de 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad, así como en los registrados con los números 1454-2002, 1455-2002, 1460-2002, 1461-2002, 1462-2002, 1463-2002, 1467-2002, 1471-2002, 1473-2002, 1487-2002, 1488-2002, 1505-2002, 1506-2002 y 1522-2002, según interesa en su escrito de 16 de mayo último, accediendo a la suspensión que pide del plazo para hacer alegaciones en los correspondientes recursos hasta tanto se resuelva sobre la acumulación de los mismos. Asimismo, acordó oír a los recurrentes y demás partes personadas para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la petición de acumulación. Por último, acordó llevar testimonio del citado escrito y de esta resolución a los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados.

9. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 21 de junio de 2002, manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada por la representación del Senado.

10. El día 2 de julio de 2002 se registró en el Tribunal un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque, actuando en representación de don Joaquín Almunia Amann y otros Diputados del Grupo Parlamentario socialista, en el que se manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada.

11. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, se dirige al Tribunal en escrito registrado el día 2 de julio de 2002 y manifiesta que no se opone a la acumulación planteada.

12. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó en el Registro General del Tribunal el día 2 de julio de 2002 un escrito en el que señala que la posición de dicho Parlamento no se ve afectada por la eventual acumulación de los recursos de inconstitucionalidad solicitada por la representación del Senado, pero precisa que dicha solicitud pudiera exceder del mandato que deriva del acuerdo de la Comisión de Hacienda del Senado de 13 de mayo de 2002, que pudiera referirse sólo a los recursos 1451-2002, 1454-2002, 1455-2002 y 1460-2002, por lo que, de ser así, no se la puede tener por personada en los restantes procesos, ni tampoco solicitar la acumulación de los mismos al principal. Asimismo, manifiesta que la suspensión del plazo para formular alegaciones otorgada a dicha representación del Senado conlleva una dilación, que unida a la del incidente de acumulación, perjudica los intereses del Parlamento de Cataluña que se vinculan a la pronta resolución del recurso.

13. El día 4 de julio de 2002 se registró un escrito de la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, en el que se adhiere a la solicitud de acumulación que el Tribunal le trasladó con fecha 4 de junio de 2002.

14. Con fecha 4 de julio de 2002, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite contenido en la providencia del Tribunal de 4 de junio de 2002 y solicita que se acuerde la acumulación de procesos correspondientes.

15. El día 4 de julio de 2002, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha dirigió un escrito al Tribunal en el que solicita que se acuerde la acumulación del recurso 1451-2002 con los promovidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, registrados con los números 1462-2002 y 1463-2002.

16. Por ATC 215/2002, de 29 de octubre, el Pleno del Tribunal decidió la no acumulación solicitada.

17. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, en representación de la Cámara, manifiesta que habiendo recibido copia del Auto del Pleno del Tribunal declarando que no procede la acumulación solicitada por el Senado del recurso de inconstitucionalidad 1451-2002 con los otros recursos concernientes a la misma ley, procede a formular sus alegaciones en el plazo que se le ha otorgado, alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) No se plantea objeción alguna respecto de la legitimación de la parte recurrente, ni respecto a su representación procesal y al plazo, llamando la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de recurrir contra dos leyes en un único recurso.

b) Aborda a continuación el significado que tiene la estabilidad presupuestaria en el marco del Derecho comunitario europeo, partiendo de que el desarrollo de la Unión Europea supone la aparición de un «nuevo escenario constitucional» en el que la estabilidad presupuestaria supone un fundamento básico de la Europa unida, puesto que los Estados han renunciado a su soberanía monetaria en razón a la existencia de una sola política monetaria y una sola autoridad en este campo, el Banco Central Europeo. Además, de acuerdo con el art. 104 del Tratado y el protocolo 5 del mismo, corresponde a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el endeudamiento de los Estados miembros y al Consejo corregir las eventuales desviaciones. Esta nueva situación conlleva, según el profesor Tomás Ramón Fernández, que las Comunidades Autónomas no puedan seguir ostentando una libertad plena de despliegue de su política presupuestaria, cuando el propio Reino de España ha perdido la suya.

La política de estabilidad presupuestaria pasa, pues, a jugar un papel de primera magnitud en el contexto del Pacto europeo de estabilidad y crecimiento, recordándose que el art. 93 CE establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». En la misma dirección, se indica que el art. 149.1.11 CE declara la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema monetario y la STC 24/2002, FJ 5, afirma que la estabilidad presupuestaria es «un objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1», a cuya corrección «indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario», de manera que hay que considerar incorporado al art. 134 CE el principio de estabilidad presupuestaria. Por tanto, dicho principio va a jugar el papel del crédito público y, así, el art. 135.2 CE puede entenderse también como un reflejo del mismo principio.

No puede olvidarse, según la representación procesal del Senado, que el art. 21.3 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados por las mismas «con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado», y aunque ello se refiere a los aspectos contables hay que dar al precepto una nueva lectura como consecuencia de las determinaciones contenidas en el art. 93 CE. A lo señalado hay que añadir, citando al profesor Pérez de Ayala, que entre las competencias que la Constitución reserva al Estado está la relativa a la unidad económica y desde esta perspectiva le está reservado, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el poder de legislar sobre el déficit

presupuestario de las Comunidades Autónomas y su endeudamiento, con el fin de garantizar que, en su conjunto, los presupuestos estatales y autonómicos no infrinjan en este punto los límites impuestos por la normativa europea.

Es el 17 de junio de 1997, en Ámsterdam, cuando el Consejo adopta la Resolución 97/C236/01, que contiene los elementos del Pacto de estabilidad y crecimiento, con el objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit, manteniendo al mismo tiempo el déficit público dentro del valor de referencia del 3 por 100 del PIB. Dicha resolución contiene una serie de compromisos por parte de los Estados miembros: respetar el objetivo presupuestario, consiguiendo situaciones presupuestarias próximas al equilibrio con superávit; adoptar medidas correctoras para alcanzar esos objetivos una vez recibida la advertencia a través de una recomendación del Consejo; poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores; y corregir los déficits excesivos tan pronto como sea posible. Estamos, por tanto, ante medidas que no son instrumento de una política económica coyuntural, sino ante un principio básico desde el punto de vista económico. Consecuencia de ello son los Reglamentos CE números. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio de 1997, y 1467/1997, del Consejo de la misma fecha, que desarrollan los principios y criterios que han quedado expuestos. En la misma dirección se cita el Reglamento (CE) núm. 475/2000, del Consejo, de 28 de febrero de 2000, que modificó el Reglamento 3605/1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En conclusión, los Estados miembros tienen un objetivo común contenido en el art. 98 del Tratado, que impone contribuir a los objetivos de la Comunidad coordinando sus políticas económicas (art. 99), sometiéndose a un sistema de vigilancia multilateral (art. 99.5).

A todo ello, no son ajenas la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria. La exposición de motivos de la primera hace referencia a que en un Estado fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado ha de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas. De aquí que se fije un marco de estabilidad presupuestaria de alcance básico, de acuerdo con las habilitaciones del Estado contenidas en el art. 149.1.13 y 18 CE, afirmando, complementariamente, la relevancia de las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 CE. Si se examina la normativa comunitaria que ha quedado reseñada, se verá que, sometida la política económica al cumplimiento de los objetivos de la Comunidad, ninguno de los aspectos recogidos en la exposición de motivos de la Ley general de estabilidad presupuestaria es ajeno al cumplimiento de los acuerdos del Consejo, obligatorios para el Estado español, que es garante, ex art. 93 CE, de dicho cumplimiento.

Nadie niega, aduce la representación procesal del Senado, que las Comunidades Autónomas gozan del principio de autonomía financiera, pero es éste un principio que no es absoluto, sino muy matizado, pues se ha de instrumentar «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles» (art. 156 CE). Por tanto, el principio de autonomía financiera debe ser ejercido ahora con muchas más restricciones que con anterioridad.

La representación procesal del Senado mantiene que, habida cuenta de lo señalado, resulta aplicable al caso la doctrina contenida en la STC 11/1984, FJ 5, que expresó, con apoyo en la STC 1/1982, que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben enmarcarse en los principios básicos del orden económico resultantes de la llamada Constitución económica, ajustándose al principio de coordinación de sus haciendas con la Hacienda estatal. En igual sentido, otras muchas Sentencias del Tribunal Constitucional han reconocido competencias del Estado que restringían la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en ámbitos diversos -la estabilidad económica interna o externa, la creación de empleo, el cumplimiento de compromisos internacionales o la estabilidad de la moneda. Así, cita las SSTC 27/1981, 1/1982, 76/1983, 11/1984, 96/1984, 179/1985, 14/1986, 63/1986, 96/1990, 13/1992, 76/1992, 237/1992, 17/1996, y 171/1996. Hace referencia específica a la STC 171/1996, en conexión con la STC 96/1990, en las que el Tribunal confirmó la decisión estatal de establecimiento de un límite porcentual máximo para la incremento de

las retribuciones de los empleados públicos en cuanto que ello está orientado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, configurándose, en suma, como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [así, también las SSTC 27/1981, FJ 2; y 76/1992, FJ 4 a)].

El dictamen del Consejo de Estado, de 19 de enero de 2001, emitido en relación con la Ley 18/2001, pone el acento en la relevancia que tienen las reglas 11 y 13 del art. 149.1 CE respecto del contenido de dicha Ley, haciéndose hincapié en la incidencia que tiene en este caso el art. 93 CE. En definitiva, el Estado resulta garante del cumplimiento de las obligaciones que se le imponen al Estado español en el ámbito comunitario y de aquí que le corresponda velar por que los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, se acomoden a los objetivos y directrices comunitarias. En este marco de necesaria coordinación entre las haciendas estatal y autonómica se ha de entender la función coordinadora que las leyes recurridas atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene, precisamente, una naturaleza coordinadora.

También destaca la representación procesal del Senado la conexión que ha de existir entre el art. 135 CE y los arts. 104-A y 104-B del Tratado de creación de la Comunidad Europea en la redacción que ha supuesto el Tratado sobre la Unión Europea, pues la imposición del objetivo del equilibrio presupuestario afecta de modo directo al mecanismo del endeudamiento. Por tal razón, son varios los Estados miembros que han debido introducir modificaciones constitucionales para atender a los objetivos comunitarios. En este contexto, las Comunidades Autónomas han de tener igual tratamiento que el Gobierno del Estado, pues la normativa europea asimila los déficits de todas las Administraciones públicas, considerando que el déficit público incluye el de todas ellas.

En resumen, respecto del endeudamiento como recurso previo, se puede afirmar, en base a la jurisprudencia constitucional citada y a la STC 79/1992, que ya existían límites a la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas y que dichos límites se modulan ahora con la incorporación del principio del equilibrio presupuestario a nuestro ordenamiento jurídico.

c) A continuación, el representante procesal del Senado examina los motivos del recurso de inconstitucionalidad aducidos por la demanda de modo conjunto para ambas leyes.

En cuanto al primero de dichos motivos, sustentado en la falta de concordancia del contenido de ambas leyes respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en el Derecho europeo, destacándose la flexibilidad de este último, la representación del Senado insiste en que dicha flexibilidad no puede ser la misma en el comienzo de la aplicación de las medidas que en la fase final, pues no existiría posibilidad de coordinación ni de solidaridad. Si se partiera del máximo déficit permisible no se podría acceder a las condiciones que exige la Unión Europea.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria prevista en la Ley 18/2001 y en la Ley Orgánica 5/2001 a que alude la demanda, con referencia específica al art. 3.2 de la primera ley, se rechaza de nuevo el planteamiento que se sustenta en la necesidad de mayor flexibilidad, indicándose que las orientaciones legales se apoyan en competencias estatales —art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE— que justifican esas orientaciones.

Se rechaza asimismo que las leyes impugnadas vulneren la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como consecuencia de que se vacíen las competencias de la Generalidad en materia presupuestaria. No se produce ese vaciamiento sino un fenómeno sucesivo de incorporación e impregnación del ordenamiento comunitario derivado en nuestro Derecho. El argumento de la demanda de que existe una determinada relación entre el déficit público y el producto interior bruto en el sentido de que una reducción en el déficit genera un impacto negativo en el crecimiento, también es contestado por la representación procesal del Senado, que señala que sobre la cuestión apuntada hay dos posiciones ideológicas separadas sobre las que no es momento de debatir, aunque precise que la que ha triunfado en el ordenamiento comunitario es la que se ha trasladado a las leyes impugnadas.

A continuación se examina la obligación de elaborar un plan de saneamiento y someterlo a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que se estima por la demanda contrario a la autonomía de Cataluña, con apoyo en la STC 76/1983, por establecer controles sobre la actividad del Parlamento de Cataluña al margen de lo previsto en el art. 153 CE y por reducir la potestad del Gobierno de la Generalitat en orden a la elaboración y aplicación del presupuesto. La representación procesal del Senado afirma que solicitar un plan de saneamiento no parece que, en sí mismo, constituya una vulneración de las competencias financieras de la Generalitat de Cataluña, pues admitido el principio de que las finanzas han de estar saneadas y siendo responsable el Gobierno de la Nación ante la Unión Europea (art. 93 CE), aquél no puede ser absolutamente pasivo, previendo el art. 8 de la ley que pueda haber situaciones excepcionales de desequilibrio presupuestario que deberán ser justificadas, requiriéndose un plan económico y financiero de corrección, criterio reiterado en el art. 3.3 de la ley orgánica. También se rechaza el argumento de que la normativa estatal no contenga criterios de flexibilización y que sus medidas no sean las necesarias o indispensables para conseguir los objetivos de estabilidad, pues esos argumentos no se refieren al ámbito de lo jurídico sino al de la práctica, además de tratarse de criterios que se imponen también al Estado mismo.

En cuanto al argumento de que las leyes estatales recurridas vulneran la autonomía local y las competencias de la Generalitat de tutela financiera de los entes locales, se aduce que estos entes han estado sometidos al principio de estabilidad presupuestaria con más energía que las Comunidades Autónomas, pues la Constitución sólo garantiza su suficiencia financiera (STC 96/1990). Esta circunstancia, unida a su carencia de potestad legislativa, determina que sea el Estado el que establezca la ordenación y régimen jurídico general de las haciendas locales, de manera que el Tribunal Constitucional ha confirmado la legitimidad de la competencia estatal para establecer medidas de saneamiento financiero de los entes locales. Así, el art. 146.4 de la Ley de haciendas locales establece el principio de equilibrio financiero para dichos entes. Acerca de que se vulnere la tutela financiera de la Generalitat sobre los propios entes locales, la representación procesal del Senado argumenta que dicha competencia autonómica no puede ir más allá de la competencia atribuida constitucionalmente a los entes locales, que tiene el sentido preciso y limitado que se ha indicado.

Por todo lo expuesto, se solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

18. Por providencia de 19 de julio de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

En concreto, los preceptos impugnados de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, son los siguientes: arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2; y disposición adicional única, apartado 2. En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, se impugnan sus arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y su disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE) y la de los entes locales (arts. 137, 140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquélla sobre éstos (art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC, 1979), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a las leyes recurridas justifiquen el alcance de su regulación.

El Abogado del Estado y la representación procesal del Senado rechazan que ambas leyes incurran en las infracciones constitucionales que se le achacan al haber sido dictadas en ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11, 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la impugnación planteada debemos tener en cuenta algunas cuestiones de orden procesal que condicionan el alcance de dicho examen de fondo.

a) La representación procesal del Senado llama la atención, sin discutir su pertinencia, sobre el planteamiento de la parte promotora del recurso de inconstitucionalidad consistente en formalizar la doble impugnación legal a través de un único recurso.

La posibilidad de que normas distintas sean impugnadas ante este Tribunal mediante la activación de un sólo procedimiento ya ha sido reconocida por nuestra doctrina, según la cual siendo cierto que, en principio, cada norma «debe ser motivo de impugnación por separado», resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas «responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas ... que difícilmente pueden concebirse una de ellas sin la otra», de manera que la resolución a través de un solo proceso «cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado» (STC 29/1994, de 27 de enero, FJ 2).

Así ocurre en este caso, pues ambas leyes se conciben de modo complementario, según reza el propio título de la Ley Orgánica 5/2001, que proclama su conexión con la Ley 18/2001, y ponen de relieve sus respectivas exposiciones de motivos.

b) Debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el dato de que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, hayan sido objeto de sucesivas modificaciones y que la primera de ellas haya sido, incluso, derogada y sustituida por otro texto normativo.

Así la Ley 18/2001, ha sido modificada por las Leyes 12/2002, de 23 de mayo, 25/2003, de 15 de julio, 2/2004, de 27 de diciembre y 15/2006, de 26 de mayo. De estas modificaciones legales, sólo la Ley 15/2006 modifica la mayor parte de los preceptos impugnados de la Ley 18/2001, pues la modificación afectó a sus arts. 3.2, 19. 20.2, 22 y 23.2. En todo caso, importa señalar que la Ley 18/2001 ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Esta refundición incide directamente en los preceptos objeto de recurso de la Ley 18/2001, regulando de modo más amplio y detallado los preceptos impugnados en este proceso y cambiando en ocasiones su numeración.

En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Estas modificaciones afectan a algunos de los preceptos recurridos, en concreto a sus arts. 5, segundo inciso, 6.3 y 4 y 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8.

Pues bien, para apreciar la incidencia que dichas modificaciones y derogación tienen en cuanto a la pervivencia del presente proceso nos atenderemos a la doctrina de este Tribunal, que señala que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultractividad (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; y 385/1993, FJ 2) (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). Sin embargo en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también manifestamos que constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de

inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la exlimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria (STC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2 (STC 196/1993, FJ 2)» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2).

Además del criterio reproducido, hay que tener en cuenta que en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias nuestra doctrina ha insistido en que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993, y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5)» (STC 128/2000, de 1 de julio, FJ 4).

El examen del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, pone de relieve que la derogación que realiza de la Ley 18/2001 supone su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente y más amplia, las mismas cuestiones objeto de controversia. Y otro tanto ocurre respecto de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, que modifica parte de los preceptos recurridos de la Ley Orgánica 5/2001.

Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación o derogación, el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, mantiene vivo su objeto.

c) No puede tampoco obviarse que en este tipo de procesos de orden competencial este Tribunal ha otorgado relevancia a la legislación básica sobrevenida, especialmente cuando se trata de enjuiciar la adecuación al orden constitucional de competencias de las normas autonómicas preexistentes a la nueva legislación estatal (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987, y 145/1998).

Sin embargo, en este proceso, como se ha expuesto, no se controvierten normas autonómicas sino dos leyes estatales que han sufrido diversas modificaciones y, una de ellas, su derogación y sustitución por otro texto normativo. Además, se constata que las nuevas leyes estatales actualmente vigentes no han sido impugnadas en punto a los extremos que aquí se debaten. Por tanto, en orden a la delimitación del objeto de este proceso aplicaremos el criterio asentado en nuestra doctrina, según el cual «dado que la nueva normativa [estatal] no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado (STC 182/1988)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Por tanto, el objeto del presente proceso queda delimitado en los términos expuestos en el precedente fundamento jurídico 1.

d) Por último, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras) las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Tras lo expuesto, hay que señalar que la representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea que las leyes recurridas incurrir en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

- a) Infracción del alcance legítimo del art. 149.1.13 CE con la consecuencia de vulnerar la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE).
- b) Establecimiento de un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que también menoscaba la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.
- c) Vulneración de la autonomía local garantizada (arts. 137 y 140 CE) y de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE).
- d) Infracción de la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales.

4. Abordaremos a continuación la primera tacha que la representación procesal del Parlamento de Cataluña reprocha a las leyes recurridas, esto es, que vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE) al excederse en la habilitación que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado. Dicha vulneración afectaría al art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y a los arts. 2; 5, segundo inciso, 6.3 y 4; y disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Estos preceptos legales disponen lo siguiente.

– Art. 3 de la Ley 18/2001 (Principio de estabilidad presupuestaria):

«...»

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, y en las condiciones establecidas por cada una de las Administraciones públicas.»

– Art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 (Principios generales):

«Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a las Comunidades autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.»

– Art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001 (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas):

«... Tanto el Consejo como las Comunidades Autónomas en él representadas deberán respetar, en todo caso, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 8 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.»

– Art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 (Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas):

«...»

3. En el plazo de un mes desde la aprobación por parte del Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria en las condiciones establecidas en el art. 8.1 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas.

4. Si en el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas no alcanzase un acuerdo sobre los

objetivos individuales de estabilidad presupuestaria, cada una de ellas estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, computada en los términos previstos en el art. 3.2 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.»

– Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001:

«Uno. Se modifica la letra b) del apartado 1 del art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que queda redactado en los siguientes términos:

b) La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el sistema europeo de cuentas nacional y regionales.

...

Tres. El apartado 3 del art. 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, queda redactado en los siguientes términos:

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el art. 2.1 b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se considerarán financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»

La representación procesal del Parlamento de Cataluña dirige el mismo reproche a todos estos preceptos con una argumentación global para todos ellos aunque la queja se dirija de modo principal contra el art. 3.2 de la Ley 18/2001 e implique al resto por conexión. Como con mayor amplitud ha quedado recogido en los antecedentes, dicha representación rechaza que el principio de estabilidad presupuestaria que se impone al sector público deba entenderse en los términos previstos por dicho art. 3.2, esto es, como

una situación de equilibrio o superávit presupuestario. El fundamento de este rechazo se hace recaer en que las dos leyes impugnadas se encauzan a dar efectividad al Pacto de estabilidad y crecimiento establecido en la normativa europea que desarrolla el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea. Sin embargo, se aduce que las leyes impugnadas no guardan concordancia con dicha normativa comunitaria, pues mientras ésta se orienta a que los países miembros ordenen sus presupuestos de acuerdo con la idea del «déficit no excesivo» —que se concreta en determinada relación entre déficit y producto interior bruto—, aquéllas transforman dicha idea configurándola como «no déficit» o, incluso, «superávit». La demanda rechaza este cambio de orientación, pues da lugar a que la reducción del déficit público afecte de modo negativo al producto interior bruto, esto es, al crecimiento económico. En consecuencia, argumenta que debe existir un mayor margen para que a través de la inversión, financiada mediante el recurso al crédito, los ingresos y los gastos no resulten condicionados de un modo tan rígido como el impuesto por las leyes recurridas. En conclusión, esa falta de flexibilidad que presentan la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 determina que las mismas excedan del alcance del art. 149.1.13 CE y vulneren la autonomía política y financiera de la Generalitat.

A este planteamiento se oponen el Abogado del Estado y la representación del Senado. Para el Abogado del Estado, estamos ante medidas de política económica conectadas al Pacto de estabilidad y crecimiento que para ser eficaces han de proyectarse sobre todas las Administraciones públicas, precisando a continuación que el marco legal establecido no afecta a las decisiones de la autoridad presupuestaria autonómica sobre la previsión de ingresos y gastos de las diferentes partidas. El Abogado del Estado también rechaza que el objetivo de la Unión Europea sea alcanzar un déficit presupuestario que no supere el 3 por 100, pues dicho Pacto de estabilidad y crecimiento se orienta a alcanzar una situación próxima al equilibrio o superávit aunque no imponga a los Estados miembros las medidas concretas que deban adoptarse para alcanzar el objetivo común. En definitiva, se trata, en su opinión, de medidas de política económica adoptadas de acuerdo con el art. 149.1.13 CE que conllevan la adopción de decisiones anuales que han de ser aprobadas por el Congreso y el Senado, decisiones que permiten ciertos márgenes de flexibilidad presupuestaria pero acompañadas de medidas de corrección. En todo caso, aduce la representación estatal, las limitaciones presupuestarias establecidas no vulneran la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues dicha autonomía está condicionada constitucionalmente a su coordinación con la Hacienda estatal y al ejercicio de otras competencias estatales, citando como títulos estatales los previstos en el ya citado art. 149.1.13 CE y, para aspectos más concretos, el art. 149.1.11 y 14 CE. La representación procesal del Senado plantea una argumentación coincidente con la del Abogado del Estado, rechazando también que las leyes impugnadas no guarden coherencia con la normativa comunitaria, pues esta última, aunque parte de un cierto margen en la aplicación inicial de las medidas, se orienta al equilibrio o al superávit. En cuanto a la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, afirma que no existe tal vulneración sino un fenómeno de impregnación e incorporación del Derecho comunitario a nuestro Derecho.

5. Conviene comenzar señalando la relación existente entre las dos leyes recurridas y la normativa europea, relación que resaltan las partes del proceso.

En efecto, el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (que se corresponde con el actual art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea) estableció que «los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos» (apartado 1), especificando que «la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros». Dicho precepto también concretó los aspectos de la disciplina presupuestaria que habían de ser observados para evitar un déficit excesivo (apartado 2), aludiendo a las medidas a adoptar por el Consejo en el caso de no seguirse sus recomendaciones sobre reducción del déficit (apartado 6 y siguientes).

La resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento y los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de

julio, —relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas— y 14677/1997, del Consejo, de 7 de julio, —relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo— tienen como finalidad concretar el alcance del llamado Pacto de estabilidad y crecimiento. Dicho Pacto, según la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1466/1997, «se basa en el objetivo de finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo», de manera que «se formulan orientaciones políticas firmes ... para ajustarse al objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados se han comprometido, y para tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia», y se procede a «completar el procedimiento de supervisión multilateral previsto en los apartados 3 y 4 del art. 103». En este contexto, la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1467/1997 señala que «es necesario acelerar y clarificar el procedimiento del déficit excesivo contemplado en el art. 104 C del Tratado con el fin de evitar que se produzcan déficits excesivos de las administraciones públicas y, en caso de que se produjeran, con el fin de propiciar su rápida corrección», por lo que «es necesario establecer plazos para la aplicación del procedimiento ..., [c]onsiderando que, a la luz de lo anterior, en caso de que un Estado miembro participante no tome medidas que tengan como consecuencia corregir el déficit excesivo, parece factible y adecuado ... decidir las sanciones que pudieran resultar necesarias, con el fin de ejercer presión en el Estado miembro participante afectado para que tome las medidas al efecto».

Resulta fácilmente apreciable la relación que la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, objeto de este proceso, guardan con el aludido Pacto de estabilidad y crecimiento que desarrolla el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea. Así, la exposición de motivos de la Ley 18/2001 declara que tras «el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía ..., la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas ... En este sentido, el Pacto de estabilidad y crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. En virtud del referido pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit». El objetivo de política económica señalado «sería inútil en un país fuertemente descentralizado como España», según dicha exposición de motivos, «si el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas», por lo que las medidas que se establecen tienen carácter básico «en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución», sin menoscabo de que «[a]dicionalmente ... hay que referirse a lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución ... y en el art. 149.1.14». Por último, también conviene hacer referencia a que las exposiciones de motivos de la Ley 18/2001 y de la Ley Orgánica 5/2001 justifican el doble instrumento legal y el carácter de ley ordinaria de la primera y de ley orgánica de la segunda en el hecho de que la Ley 18/2001 se dirige a asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público estatal y en el de las entidades locales, mientras que la Ley Orgánica 5/2001 establece los mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación efectivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas para lograr igual objetivo.

De acuerdo con ello, la Ley 18/2001 regula en el título I su ámbito de aplicación, —constituido por el «sector público» en sus diferentes personificaciones (Administración General del Estado, entidades del sistema de la Seguridad Social, Administración de las Comunidades Autónomas y entidades locales, incluyendo en cada una de ellas los

Organismos Autónomos y entes públicos dependientes, así como sus correspondientes entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público— y los principios generales que orientan la Ley, entre los que destaca el principio de «estabilidad presupuestaria», definido en su alcance por el art. 3, que constituye un aspecto central del recurso de inconstitucionalidad planteado. El título II regula el equilibrio presupuestario del sector público en general y su alcance en lo relativo al sector público estatal (aspectos ambos que no han suscitado ninguna tacha de inconstitucionalidad) y en lo relativo al sector público de las entidades locales, regulación esta última en la que se concretan buena parte de las impugnaciones realizadas a esta ley, impugnaciones que asimismo se refieren a su disposición adicional única, que modifica la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2001 proclama como objetivo el establecimiento de los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para alcanzar la estabilidad presupuestaria (art. 1), remitiendo en su art. 2 a los conceptos que sobre dicho principio y los de plurianualidad, transparencia y eficiencia figuran en la Ley 18/2001. Este art. 2, junto con los arts. 5, 6 y 8, que regulan la instrumentación del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, las funciones que al respecto incumben al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y el procedimiento de corrección de las situaciones de desequilibrio presupuestario, centran la impugnación planteada, que se extiende también a su disposición final única, que contiene diversas modificaciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

6. Apreciada la conexión entre las dos leyes recurridas y la normativa comunitaria que ponen de manifiesto las partes del proceso, hay que señalar que nuestra doctrina ha reiterado que «aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo ... las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1).

Con este punto de partida advertimos a continuación que «tampoco cabe ignorar 'la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE' (STC 252/1988, fundamento jurídico 2)» (STC 79/1992, FJ 1), pero deberemos tener en cuenta en todo caso que «la integración de España en la Comunidad Económica Europea no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entraña necesariamente a la vez una conculcación del citado art. 93 CE (STC 28/1991, FJ 4)» (STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4).

7. Puntualizado lo anterior, procede incardinar los preceptos que examinamos en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias. La Ley 18/2001 proclama en su disposición final segunda que se ampara en las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 18 CE (apartado 1) y, asimismo en las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 (apartado 2). En cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, no contiene expresión alguna de cobertura constitucional de orden competencial pero su exposición de motivos, además de indicar que dicha Ley Orgánica

«tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, como prevé el art. 156.1 de la Constitución», también señala que ha de interpretarse siempre «de forma unitaria» con la Ley 18/2001.

Las partes personadas en el proceso coinciden en que la habilitación más específica del Estado para dictar ambas leyes se encuentra en el art. 149.1.13 CE, aunque la parte demandante considere que aquél se excede en su ejercicio. Al respecto, hay que tener en cuenta que hemos afirmado que los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial (STC 193/1984, de 23 de julio, FJ 4), aunque este Tribunal no resulte vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 7, con cita de la STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1). Más específicamente, también hay que considerar que hemos afirmado, en cuanto al encuadramiento de normas vinculadas al Derecho comunitario, que prestar atención a como se ha configurado una institución por la normativa comunitaria «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3).

Pues bien, en este caso las exposiciones de motivos de los Reglamentos (CE) 1466/1997 y 1467/1997 ponen de relieve que la estabilidad presupuestaria constituye un elemento esencial de la política económica comunitaria en materia presupuestaria, debiendo las instituciones comunitarias verificar «la conformidad de las políticas económicas [de los Estados] con las orientaciones económicas generales previstas en el apartado 2 del art. 103 [del Tratado]» (exposición de motivos del Reglamento CE 1466/1997). En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley 18/2001 afirma que en el contexto de la Unión Económica y Monetaria de 1999 «la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica».

Por tanto, no cabe duda de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4) y también en materia presupuestaria, aunque no puede llegarse a la conclusión apriorística de que esta regla competencial sea la más específica respecto de todos los preceptos impugnados. Así, nuestra doctrina ha señalado que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas «halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1)» (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4). Y en relación con ello, no puede tampoco desconocerse que hemos destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

En conclusión, es clara, en principio, la competencia estatal para dictar, ex art. 149.1.13 y 14 CE, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE), aunque deberemos valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE), como sostiene la representación del Parlamento de Cataluña.

En todo caso, deberemos considerar también que el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) dispone en su art. 201 que «las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución» y que el art. 203.1 del mismo determina que «la Generalitat tiene capacidad para determinar el volumen y composición de sus ingresos en el ámbito de sus

competencias financieras, así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente». Más específicamente en el ámbito presupuestario, el art. 214 EAC dispone que «corresponde a la Generalitat el establecimiento de límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea» y el art. 213.1 EAC determina que aquélla «puede recurrir al endeudamiento y emitir deuda pública para financiar gastos de inversión dentro de los límites que la propia Generalitat determine y respetando los principios generales y la normativa estatal».

8. Procede abordar a partir de lo señalado el examen de los preceptos antes reproducidos, que según la representación procesal del Parlamento de Cataluña vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat al excederse de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE.

a) El art. 3.2 de la Ley 18/2001 define el principio de estabilidad presupuestaria «en relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley», es decir, respecto de los grupos de agentes que integran el sector público, que, como señala la norma remitida, son la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y los entes locales, integrándose en cada uno de dichos agentes los entes públicos dependientes de cualquier naturaleza. La estabilidad presupuestaria la concibe el precepto como «situación de equilibrio o superávit», computada según el sistema europeo de cuentas nacionales. El reproche se dirige a que tal definición se le aplique a la Generalitat de Cataluña en la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

Lo primero que hay que señalar es que la definición de «estabilidad presupuestaria» se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. A este respecto, debemos considerar que la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la «capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), autonomía que también «ofrece una vertiente económica importantísima. ...En otras varias [Sentencias] (63/1986, 201/1988, y 96/1990) hemos explicado que ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas. Ahora bien, no sería necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto» (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). En definitiva, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, entendida en el sentido expuesto, «no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 14), aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera «las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional» (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4).

Partiendo de lo expuesto, el primer reproche que se dirige al art. 3.2 de la Ley 18/2001 es que conciba la estabilidad presupuestaria como situación de «equilibrio o superávit» cuando no la configura así el Derecho comunitario. Tal reproche no puede prosperar, pues ya advertimos que dicho Derecho no se erige en parámetro de constitucionalidad en nuestro orden interno, ya que «no corresponde a este Tribunal ... pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea» (STC 28/1991, FJ 5; en el mismo sentido, STC 64/1991)» (STC 147/1996, de 19 de diciembre). Abunda en igual criterio el hecho de que el Tribunal tampoco enjuicia el acierto de las decisiones técnicas adoptadas por los poderes

públicos, sino si tales decisiones han sido dictadas en el marco de las competencias que la Constitución les atribuye, así como su adecuación al resto de sus prescripciones [SSTC 244/1993, de 15 de julio, FJ 3 c) y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8, entre otras muchas].

En todo caso, importa señalar que este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas] (STC 171/1996, FJ 2)». Y de otro, porque «la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica» (STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Resta por añadir que la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).

En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el art. 214 EAC condiciona el establecimiento por la Generalitat de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea.

b) El art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 enuncia los principios rectores del orden presupuestario en el sector público —estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos— y lo hace por remisión a lo que sobre cada uno de dichos principios determina la Ley 18/2001. Pues bien, puesto que de los señalados principios sólo resulta cuestionado el de estabilidad presupuestaria, una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación.

c) El art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001, es, asimismo, objeto de impugnación. El precepto dispone que el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y estas últimas deben respetar el principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 8 de la Ley 18/2001, precepto este último que no ha sido impugnado. El precepto se impugna con igual argumentación que la sostenida respecto del art. 3.2 de dicha Ley 18/2001, que se acaba de examinar.

El art. 8 de la Ley 18/2001 contempla el procedimiento a través del cual se establece el objetivo de estabilidad presupuestaria, procedimiento en el que intervienen el Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales, tanto el Congreso como el Senado. Teniendo en cuenta que este precepto no ha sido impugnado, el art. 5, segundo inciso de la Ley Orgánica 5/2001 no supone para la Generalitat de Cataluña sino una reiteración del contenido del art. 3.2 de la Ley 18/2001 de manera que, por consecuencia de lo dicho respecto de este último precepto, debemos desestimar también la impugnación.

d) El art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001 prevé que, tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determine el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, precisando que si no se alcanzara un acuerdo en el seno de dicho Consejo cada Comunidad deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario. La fundamentación del recurso en este punto es la común a este grupo de preceptos que ha quedado expuesta.

En nuestro examen debemos tener en cuenta que el Parlamento de Cataluña no formula reproche alguno a los apartados 1 y 2 de este art. 6, que prevén —por su remisión al art. 8.1 de la Ley 18/2001— que el acuerdo del Gobierno de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes se adopte mediante informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Es a partir de esta fase procedimental previa, no impugnada, cuando empiezan a operar las prescripciones de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 que se discuten.

Ha de observarse que el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad «para el conjunto del sector público», de un lado, y «para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley», de otro. Pues bien, nótese que mientras los apartados 1 y 2 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 se refieren a la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, mediante su informe, para la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para «el conjunto de las Comunidades Autónomas», los apartados 3 y 4 del mismo precepto, objeto de impugnación, prevén que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante acuerdo, «determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas», de manera que si dicho Consejo «no alcanzase un acuerdo», cada Comunidad deberá aprobar sus presupuestos «en situación, al menos, de equilibrio presupuestario». En definitiva, lo que se cuestiona, por atentatorio a la autonomía política y financiera de la Generalitat, es tanto la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para determinar mediante acuerdo el objetivo de estabilidad presupuestario de la Generalitat de Cataluña (apartado 3), como para, en ausencia de acuerdo, imponer a aquélla, al menos, el equilibrio en sus presupuestos (apartado 4).

Al examinar el art. 3.2 de la Ley 18/2001 hemos afirmado que el Estado puede establecer, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Se trata ahora de apreciar si las prescripciones del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que conllevan la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de dichos límites o topes, infringen la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña.

Este Tribunal ha puesto de relieve que la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE supone la competencia del Estado para «la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado» (STC 31/2010, FJ 130), especificando que la competencia de aquél «se desenvuelv[e], con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas» (STC 31/2010, FJ 135). Este marco multilateral de coordinación y cooperación propio de la materia «financiera» ha sido confirmado por

nuestra doctrina, señalando, al examinar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, que las decisiones que deban garantizarla «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (STC 31/2010, FJ 130, con cita de las SSTC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 7). Pues bien, esta doctrina es también predicable de los criterios de orden presupuestario, dada la relevancia que la política presupuestaria tiene como instrumento de la política económica.

En este sentido, el legislador orgánico que, entre otras funciones, tiene atribuida la de establecer «las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado» (art. 157.3 CE), ha configurado al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (art. 3.1 LOFCA), como el «órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera», con la función de «coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado» [art. 3.2 a) LOFCA]. En igual sentido, el art. 201 EAC dispone que las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el art. 157 de la Constitución.

Señalado lo anterior, ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del «objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas» es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general» [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con nuestra doctrina «con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema» (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el «objetivo de estabilidad presupuestaria» que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE.

Lo propio acaece respecto del art. 6.4 de la Ley Orgánica 5/2010, que se limita a establecer que, si no se alcanzase un acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acerca de «los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria» de cada Comunidad Autónoma, éstas deben elaborar y liquidar sus presupuestos «en situación, al menos de equilibrio», pues al precepto le es de aplicación todo lo que se acaba de razonar.

En conclusión, procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001.

e) La disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001 es el último de los preceptos impugnados de este bloque, achacándosele como a los anteriores la vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat. Los apartados impugnados contienen diversas modificaciones de la LOFCA.

El apartado uno modifica la letra b) del apartado 1 del art. 2 de la LOFCA, y dispone que al Estado le corresponde la garantía del equilibrio económico y adoptar las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad interna y externa y la estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal la situación de equilibrio o superávit.

No cabe al enjuiciar este precepto sino reiterarnos en lo dicho al examinar el art. 3.2 de la Ley 18/2001 y restantes preceptos de este bloque. Este Tribunal ya ha recordado la competencia del Estado para «conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» (STC 62/2001, FJ 4, con cita de las SSTC 171/1996, FJ 2; y 103/1997, FJ 1) así como su competencia para alcanzar «la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a la STC 237/1992, FJ 3), de manera que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Por tanto, debemos desestimar la impugnación de este apartado uno de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.

El apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, como ha quedado transcrito, da nueva redacción al apartado 3 del art. 14 de la LOFCA, disponiendo la necesaria autorización del Estado para las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas, con la precisión de que las operaciones de crédito que realicen las Comunidades Autónomas de acuerdo con los apartados uno y dos del art. 14 de la LOFCA necesitarán también autorización del Estado cuando «de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria». La impugnación de este precepto se fundamenta exclusivamente, al igual que la de los restantes preceptos de este grupo, en el rechazo del alcance del principio de estabilidad presupuestaria.

La tacha de infracción de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña no se dirige al criterio de que determinadas operaciones de crédito deban ser autorizadas por el Estado, cuestión esta que está presente en el art. 14.3 LOFCA desde su primera regulación (Ley Orgánica de 22 de septiembre de 1980), sino a que deban serlo en todos los supuestos cuando «se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria». Pues bien, ya dejamos establecido en su momento que las competencias de «cualesquiera Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica, a que este Tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, (conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981 acumulados), y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, en el que debe encuadrarse el caso contemplado en el presente proceso, deben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el art. 156.1 CE» (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 5).

En esta misma resolución afirmamos a continuación que el art. 14.3 LOFCA en su primera redacción —que disponía la necesaria autorización del Estado cuando las Comunidades Autónomas pretendieran «concretar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público»— ha configurado «una facultad estatal de acuerdo con los principios a que se ha hecho referencia en el fundamento anterior y, en especial, de acuerdo con los de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la del Estado y de exigencia de una política económica unitaria. A dichos principios y a otros formulados en la Constitución se refiere el art. 2.1 de la propia LOFCA. El art. 3.2 e) de la misma Ley Orgánica atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, competencia en materia de coordinación de la política de endeudamiento. Pero la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota —como pretende la representación del Gobierno vasco— en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación —a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en

Sentencia de 28 de abril de 1983 (conflictos positivos de competencia números 94 y 95/1982, fundamento jurídico segundo)—, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el art. 14.3 LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del art. 149.1.11 de la Constitución» (STC 11/1984, FJ 6). Doctrina que hemos reiterado al examinar el acceso al crédito por las Comunidades Autónomas en la STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b).

Habida cuenta de esta doctrina, la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE —que expresamente reconoce el art. 213.1 EAC al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal—, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas «deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera», según dispone el apartado 4 del propio art. 14 LOFCA. En conclusión, procede desestimar la impugnación del apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.

Por último, es objeto de impugnación el apartado cuatro de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 que dispone el carácter anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria, además de otros aspectos técnicos. El principio de estabilidad es el único aspecto sobre el que se contiene una argumentación de reproche, debiendo desestimarse con la misma fundamentación que en los casos anteriores.

En conclusión, procede desestimar la impugnación dirigida a la disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001.

9. El segundo motivo de inconstitucionalidad de las leyes recurridas se deriva, según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de que aquéllas establecen un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que menoscaba su autonomía financiera. El señalado vicio afectaría al art. 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8 y a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001.

Dichos preceptos disponen lo siguiente.

– Art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001 (Corrección de las situaciones de desequilibrio):

«...

2. El plan económico-financiero contendrá la definición de las políticas de ingresos y de gastos que habrá de aplicar la Comunidad Autónoma para corregir la situación de desequilibrio en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

3. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio se remitirá al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el plazo de un mes desde la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma que incurra en posición de desequilibrio.

4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas comprobará la idoneidad de las medidas contenidas en el plan a que se refieren los apartados anteriores, y la adecuación de sus previsiones al objetivo de estabilidad que se hubiera fijado para las Comunidades Autónomas.

5. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, el Consejo, a través de su Secretaría Permanente, requerirá a la Comunidad Autónoma la presentación de un nuevo plan, en el plazo de veinte días.

7. En el supuesto de que una Comunidad Autónoma liquide sus presupuestos, incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberá presentar un plan de saneamiento económico-financiero, en los veinte días siguientes a la aprobación de la liquidación. Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas considerase que las medidas contenidas en el plan no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, se requerirá la presentación de un nuevo plan.

8. Cuando concurren condiciones económicas, imprevistas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero, la Comunidad Autónoma podrá remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas un plan rectificativo del plan inicial, que se tramitará de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo.»

– Disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001 (modificación de la Ley Orgánica 8/1989, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas):

«...

Dos. El apartado 2 del art. 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pasa a tener la siguiente redacción:

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera entenderá de las siguientes materias:

b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.»

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña aduce, según se expone con mayor amplitud en los antecedentes, que el precepto impone a la Generalitat, en los casos en que los presupuestos se aprueban en situación de déficit y también cuando el déficit sea de resultado, la aprobación de un plan de saneamiento, atribuyendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas el control de la idoneidad de dicho plan. Ello supone, en su opinión, un control indebido del Parlamento de Cataluña (STC 76/1983, FFJJ 12 y 14) por parte de dicho Consejo, ya que excede de lo previsto en el art. 153 CE, vulnerando así su autonomía financiera.

El reproche es rechazado por el Abogado del Estado, pues la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se sustenta en el principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no existiendo una imposición forzosa en la configuración de su presupuesto. Asimismo, rechaza la aplicación al caso de la STC 76/1983. La representación procesal del Senado niega que el plan de saneamiento vulnere la autonomía financiera de la Generalitat pues el Gobierno es responsable ante la Unión Europea (art. 93 CE) de que las finanzas autónomas estén saneadas, añadiendo que el precepto contiene elementos de flexibilización del desequilibrio presupuestario.

10. Desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, este Tribunal ha puesto de manifiesto que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado» (STC 4/1981, FJ 3). Este criterio, lo hemos reiterado después en relación con las Comunidades Autónomas al

afirmar que «la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

Sin embargo nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado «genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía ... [y] aquellos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia» (STC 118/1996, de 22 de junio, FJ 19). Y ello siempre con el entendimiento de que «no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta» (STC 118/1996, FJ 18).

A estas potestades del Estado, consecuencia de sus competencias de coordinación, nos hemos referido en diversos supuestos. Así, en relación con la materia hidrológica, en la que al Estado, además de sus competencias ex art. 149.1.22 CE sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, le corresponde de acuerdo con el art. 149.1.13 CE, la ordenación de la actividad planificadora hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 b)]. En esta misma Sentencia examinamos la facultad del Gobierno de aprobar «los planes elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas. Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el citado art. 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el art. 153 de la Constitución. Pero no es ésa la conclusión a la que debe llegarse en este caso, y ello porque la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas. Los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales—, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras). Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13.^a de la Constitución en materia de planificación de la

actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación [estatal] que contempla el art. 38.6 de la Ley de aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquella en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia» [STC 227/1988, FJ 20 d)].

En similar sentido nos hemos pronunciado respecto de alguna de las facultades de la Alta Inspección del Estado en la materia educativa, concretamente en el supuesto de que, «si las medidas de los órganos autonómicos resultaran insuficientes, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá poner en ejecución, por sí mismo, lo prevenido en la legislación estatal, llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de los títulos correspondientes, así como a dejar sin efecto la autorización que tuviere otorgada, cuando se trata de libros de texto y demás material didáctico». Pues bien, sobre tal cuestión afirmamos que «la constitucionalidad de este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 9).

Por lo demás, en relación con la propia materia financiera ya hemos visto como la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE). Manifestación de ello, según ha quedado expuesto, es la específica modalidad de control del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las Comunidades Autónomas, operaciones que han de ser autorizadas por aquél de acuerdo con la previsión de la LOFCA [STC 11/1984, FJ 6, reiterada para otras formas de acceso al crédito en STC 87/1993, FJ 3 b)].

11. Abordando ya el examen de los preceptos impugnados, comenzaremos por el art. 8, apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Ley Orgánica 5/2001, advirtiendo que su contenido guarda concordancia con la modificación de la LOFCA que se contiene en el apartado dos de la disposición adicional única de la misma Ley Orgánica 5/2001, de manera que ambas impugnaciones están estrechamente relacionadas entre sí.

El art. 8 dispone en su apartado 1, que no ha sido impugnado, que las Comunidades Autónomas que no aprueben sus presupuestos «en situación de equilibrio ... vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para la corrección de esta situación», plan de saneamiento que debe remitirse al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. El reproche a los apartados impugnados se centra en que dicho Consejo compruebe la idoneidad de las medidas contenidas en el plan y su adecuación al objetivo de estabilidad y en que requiera a la

Comunidad la presentación de un nuevo plan si el primero no se considera satisfactorio. Igual procedimiento ha de seguirse cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad se constate no ya en la elaboración del presupuesto, sino en su liquidación.

Pues bien, partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atiende en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad y a ello no se opone la demanda.

En cuanto a que dicho plan económico-financiero sea remitido, para comprobar la idoneidad de sus medidas, por la Comunidad Autónoma al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, órgano que como venimos insistiendo traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia financiera, tampoco puede merecer reproche, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad.

Hay que insistir una vez más en que «entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos y, en estos casos, en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (STC 76/1983, FJ 13). Pues bien, en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto «han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema» (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Procede trasladar aquí la doctrina contenida en la STC 227/1988, FJ 20 d), reproducida en el anterior fundamento jurídico, pues aunque en este caso estemos en un supuesto de distribución competencial materialmente distinto, su aplicación obedece a un criterio análogo en términos constitucionales. En efecto, la comprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la idoneidad de las medidas del plan económico-financiero no puede considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, pues los presupuestos autonómicos, al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, «inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas —la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales— siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe», pues si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento. Es, pues, a través de medidas de coordinación en el seno del órgano establecido por el legislador orgánico en cumplimiento de la Constitución (art. 157.3 CE), como se garantiza el cumplimiento de la política económica de estabilidad presupuestaria del Estado, cumplimiento que también satisface, como se verá a continuación, el alcance que, en general, tiene la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con nuestra doctrina.

En efecto, la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de si el plan económico-financiero elaborado por éstas se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no conlleva en el caso de que la apreciación sea negativa la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional (STC 118/1986, de 27 de junio, FJ 18, entre otras muchas), sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación. Esta técnica del requerimiento a la Comunidad Autónoma la hemos considerado legítima, pues consiste en «comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado» (STC 6/1982, FJ 9), no siendo, en suma, sino un instrumento que permite al Estado «velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo», ya que «incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros» (STC 76/1983, FJ 12).

En suma, estamos ante una función de coordinación que emana del propio órgano de coordinación y colaboración previsto por el legislador orgánico de acuerdo con la Constitución, pues la coordinación «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones», de manera que a su través se establezcan relaciones que «hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias ... en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a la STC 32/1983, FJ 2).

De acuerdo con cuanto se ha señalado, no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001, que modifica el art. 3.2 b) LOFCA, hay que aplicar igual criterio de desestimación de la impugnación, pues la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo, con apoyo en cuanto se ha expuesto.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y de la disposición adicional única, apartado 2 de la Ley Orgánica 5/2001.

12. La representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea un tercer motivo de inconstitucionalidad, referido a la vulneración de la autonomía local garantizada y del principio de suficiencia financiera de los entes locales, respecto de los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartados dos, de la Ley 18/2001.

Estos preceptos establecen.

– Art. 3 de la Ley 18/2001. Principio de estabilidad presupuestaria:

«...

2. En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.»

– Art. 19 de la Ley 18/2001. Cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de las entidades locales:

«Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el art. 3.2 de esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.»

– Art. 23 de la Ley 18/2001. Autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda:

«...

2. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere el apartado precedente.»

– Disposición adicional única de la Ley 18/2001. Modificación de los arts. 54 y 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales:

«...

Dos. El apartado 1 del art. 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, queda redactado en los siguientes términos:

1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

- a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- b) Los estados ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las Bases de Ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.»

Para la representación del Parlamento de Cataluña, la adecuación de los presupuestos de los entes locales al objetivo de estabilidad presupuestaria impuesta por estos preceptos excede de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y vulnera la autonomía institucional de dichos entes (art. 137 CE) y su autonomía financiera, concebida como suficiencia (art. 142 CE), pues ambas competencias resultan vaciadas dados los términos de la imposición legal. Dicha representación abunda en lo señalado respecto a la vulneración de las competencias de la Generalitat y reprocha especialmente la necesaria aprobación por dichos entes del plan de reequilibrio y las prescripciones relativas a la configuración de los presupuestos locales que se establecen a través de la modificación de la Ley reguladora de las haciendas locales (LHL).

El Abogado del Estado manifiesta que no existe vulneración por los preceptos impugnados de la autonomía local ni de su suficiencia financiera. El Estado ex art. 149.1.13 y 18 CE puede establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales y también limitar el acceso de éstos al crédito. La representación procesal del

Senado aduce, en similares términos, que la carencia de potestad legislativa de los entes locales confirma la legitimidad de la ley estatal, sin que se produzca ningún menoscabo de su suficiencia financiera, que garantiza el Estado a través de la regulación contenida en la Ley de haciendas locales, cuyo art. 146.4 ya establece el criterio del equilibrio financiero de dichos entes.

13. Antes de abordar el examen de los preceptos de la Ley 18/2001 que se ven afectados por la impugnación planteada debemos incidir en la naturaleza y alcance que tiene la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como en la virtualidad de su autonomía financiera.

En cuanto a la autonomía local, garantizada en nuestra Constitución por los arts. 137, 140 y 141 supone «el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen ... Para el ejercicio de esa participación ... los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, FJ 2), no pudiendo las Comunidades locales «ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer ... Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» (STC 214/1989, FJ 1, con cita de la STC 32/1981, FJ 5).

En la citada STC 214/1989 precisamos el alcance que tiene el marco general de las competencias locales que se establece en los arts. 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en «el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos ... Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3).

En cuanto a la autonomía financiera de los entes locales, hemos afirmado que es «el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) —hemos afirmado—, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en «la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias», lo que conlleva que la «libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto», de manera que

los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «son transportables al ámbito de la Administración local» (STC 237/1992, FJ 6).

De acuerdo con todo lo expuesto, no cabe duda de que las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE tienen virtualidad, mayor o menor, para examinar los motivos de infracción de la Constitución de los preceptos que ahora nos ocupan, precisando ya que la regla 13 del art. 149.1 CE tiene especial relevancia para examinar la vulneración en que pudiera incurrir la prescripción de estabilidad de los presupuestos locales y que las reglas 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE también han de tenerla para apreciar si se infringe la suficiencia financiera local en la medida en que «no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, le convierte en un elemento básico de esta» (STC 237/1992, FJ 6).

Por último, también consideraremos que el art. 160.1 b) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre «la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el art. 84», competencia que, a su vez, deberá «respetar las competencias del Estado» (STC 31/2010, FJ 100, con remisión al FJ 37) y, por consecuencia, aquellas a las que acabamos de referirnos.

14. De acuerdo con el planteamiento expuesto, podemos examinar si los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos de la Ley 18/2001 incurren en el motivo de inconstitucionalidad denunciado:

a) Los arts. 3.2 y 19 disponen, respectivamente, el alcance que tiene el principio de estabilidad presupuestaria para —en lo que interesa al motivo de impugnación ahora planteado— los entes locales y la obligación de que éstos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio.

Pues bien, debemos insistir en que, como ha quedado sentado en el precedente fundamento jurídico 8 a), la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas. En suma, el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, FJ 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes. Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, FJ 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001, al prever que los entes locales «en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al objetivo de estabilidad» y que este objetivo no impide («sin perjuicio») el ejercicio «de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas».

Ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 237/1992, FJ 6).

Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.

b) El art. 23.2 condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda (art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales) a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero que los entes locales están obligados a presentar en tal supuesto, de acuerdo con lo regulado en el art. 22.

Hay que partir de que la demanda no ha incluido el art. 22 entre los preceptos afectados por el motivo de inconstitucionalidad que nos ocupa, aunque considera que incurre en tacha de vulneración de la tutela financiera que la Generalitat puede ejercer sobre los entes locales de su territorio, tacha que examinaremos con posterioridad. Procede ahora señalar, a los efectos del enjuiciamiento del art. 23.2, que la obligación prevista en el art. 22.1 de que los entes locales que no hayan satisfecho el objetivo de estabilidad presupuestaria elaboren un plan económico-financiero que permita la corrección de desequilibrio resulta legítima en términos constitucionales, de acuerdo con cuanto hemos afirmado en el precedente fundamento jurídico 11.

Abordando ya la impugnación del art. 23.2, debemos partir de nuestra doctrina sobre las autorizaciones de apelación al crédito por las entidades locales, según la cual «es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización» [STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 4, con cita de la STC 4/1981, FJ 15 f)]. En esta misma Sentencia ya advertimos que con el endeudamiento y la apelación al crédito por los entes locales se está incidiendo en «la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema, mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica», concluyendo que las competencias del Estado «no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13» (STC 57/1983, FJ 7).

Igual criterio mantuvimos al examinar el art. 54 de la Ley reguladora de las haciendas locales (en la actualidad, art. 53), que «en su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983). A la vista de ambos apartados, parece evidente que el impugnado art. 54.3 LHL no hace sino configurar el necesario margen autónomo de endeudamiento

que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar contra el mismo» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21).

Pues bien, puede apreciarse que el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero. Estamos, por tanto, ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE, de acuerdo con la doctrina reproducida y que no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado.

Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001.

c) La modificación operada en el art. 146.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales por la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001, establece los criterios a que deben someterse «los estados de gastos e ingresos» y las «bases de ejecución» de los presupuestos de los entes locales con la finalidad de atender al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Que en «los estados de gastos» del presupuesto local queden debidamente especificados «los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones» y que los «estados de ingresos» del mismo presupuesto contengan «las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio», son precisiones, al igual que las de las «bases de ejecución» del presupuesto, que encuentran su razón de ser en la ordenación de los presupuestos locales que el Estado puede establecer ex art. 149.1.14 y 18 CE, pues «puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la Hacienda general del art. 149.1.14 CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las haciendas de las Corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 233/1999, FJ 4, con cita de las SSTC 96/1990, 237/1992, 331/1993, y 171/1996).

Pues bien, las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.

15. El último motivo de inconstitucionalidad planteado se concreta en los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, a los que la demanda atribuye la vulneración de la tutela financiera que a la Generalitat le corresponde ejercer sobre los entes locales.

Dichos preceptos disponen:

– Art. 20 de la Ley 18/2001. Objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales:

«...

2. El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la presente Ley.»

– Art. 22 de la Ley 18/2001. Corrección de las situaciones de desequilibrio:

«...

2. El plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio será remitido al Ministerio de Hacienda, que será el órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.»

Según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la tutela financiera de las Comunidades Autónomas respecto de los entes locales (SSTC 65/1983, 57/1983, y 233/1999) y la intervención del Estado respecto de dichos entes han de complementarse, de manera que la tutela financiera del Estado sobre aquéllos no puede anular a la de la Generalitat, como ocurrió en el supuesto examinado en la STC 179/1985.

El Abogado del Estado rechaza dicha tacha, manifestando que los arts. 20.2 y 22.2 se han dictado al amparo del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, de modo que la tutela del Estado ejercida a través de aquellos preceptos carece de la amplitud que tenía en el supuesto de la STC 179/1985, pues se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria. La representación procesal del Senado argumenta que en absoluto pueden vulnerar la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales unos preceptos que concretan los criterios para alcanzar por parte de dichos entes el principio de equilibrio presupuestario, principio que respeta su autonomía institucional.

16. Con carácter previo a nuestro enjuiciamiento de los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, debemos examinar el alcance que tiene la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 EAC (correlativo del art. 48.1 EAC 1979).

Sobre esta competencia autonómica, hemos afirmado que es «innegable «que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18» [SSTC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que ... atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5». (STC 31/2010, FJ 140)

Es claro, por tanto, que la Generalitat puede ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex art. 149.1.18 CE. Sin embargo, para nuestro enjuiciamiento no basta con apreciar este dato, pues también hay

que considerar que la STC 57/1983, a la que remite la STC 31/2010, dejó dicho que «otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta —a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento— al control estatal» (STC 57/1983, FJ 5), cuestión a la que dicha Sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado, como se ha indicado en el anterior FJ 15.

17. De todo lo anterior se deriva que puesto que los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001 prevén determinadas intervenciones estatales de orden aplicativo o ejecutivo respecto de los entes locales en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberemos dilucidar si dichas intervenciones del Estado se acomodan a la Constitución.

a) El art. 20.1, que no ha sido impugnado, atribuye al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, la fijación del objetivo de estabilidad para las entidades locales. La fijación de este objetivo requiere el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, según el apartado 2 de este precepto, siendo la señalada intervención de la Comisión Nacional de Administración Local el objeto del reproche que formula la demanda, ya que las Comunidades Autónomas y, por tanto, la Generalitat, no están integradas en dicha Comisión.

Este Tribunal ya se pronunció en su momento sobre la configuración de la Comisión de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, afirmando que «nada obsta a que constitucionalmente la LRBRL haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas», toda vez que el carácter bifronte del régimen local permite que «el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 (fundamento jurídico 4) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario. Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las entidades locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas» (STC 214/1989, FJ 29).

No puede olvidarse que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local. Pues bien, del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley Orgánica 5/1981), donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.

Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley 18/2001.

b) El art. 22 regula la corrección de las situaciones de desequilibrio del presupuesto de los entes locales, tanto si el desequilibrio se produce en la aprobación de aquél como en su liquidación. La corrección se realiza mediante la aprobación por el ente local de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, que llevará a cabo el seguimiento de la corrección de desequilibrio.

Las relaciones directas —sin intervención de la Generalitat, por tanto— entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquélla sobre estas últimas. En efecto, del mismo modo que en el precedente fundamento jurídico 15 hemos reconocido, de acuerdo con nuestra doctrina, la legitimidad de la regulación estatal

que prevé el sometimiento a autorización de las operaciones de crédito que realicen los entes locales e, incluso, la autorización misma por el Estado de esas operaciones, en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía, a igual conclusión hay que llegar ahora en punto a la regulación de las correcciones de desequilibrio presupuestario local, incluida la intervención del Ministerio de Hacienda. Abunda en lo anterior el hecho de que tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda —siendo esta última el específico objeto de esta impugnación— son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal.

En conclusión, el art. 22.2 de la Ley 18/2001, no conculca la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales y, por tanto, procede desestimar la impugnación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 20 de julio de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.